(Ingresan a Sala los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas)

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas integrada por el economista Fernando Antía, la doctora Natalia Acosta, el doctor Marcos Álvarez, el doctor Jorge Polgar, el contador Roberto Veas y el contador Juan Pedro Cantera, estos dos últimos del Banco Central del Uruguay.

Queremos aclarar que en el día de hoy la Comisión está algo diezmada en razón de que esta mañana, exactamente a esta misma hora, se está realizando un seminario sobre reforma impositiva organizado por el Partido Nacional, del que están participando algunos miembros de esta Comisión, además del señor Ministro de Economía y Finanzas. Nos enteramos de la realización de este seminario en la tarde de ayer, pero entendimos conveniente mantener la reunión para ir avanzando, dado que ustedes nos habían comentado que tenían algunas modificaciones que sugerir. A su vez, la Comisión tiene en consideración un proyecto acerca de comisiones sobre importaciones del BROU (Carpeta Nº 300/2005 - Distribuido Nº 327/2005) y en la tarde de ayer se me planteó que sería oportuno tener un informe y un comentario sobre él, que incluiremos en el orden del día para el día de mañana.

Por otra parte, debo señalar -y quiero especialmente que esto conste en la versión taquigráfica- que el señor Senador Alfie, que es miembro de esta Comisión y tenía algunas sugerencias y comentarios que hacer al proyecto de ley, es panelista en el seminario que se está realizando a esta hora y por ese motivo no va a poder concurrir en el día de hoy. Por tal motivo, me comprometí ante él para que la próxima semana, si nuestros invitados no tienen inconveniente -lo planteo ahora, manifestándoles que oportunamente les comunicaríamos la hora-, contando ya con todo lo que podamos adelantar en la sesión de hoy, recibamos las observaciones del señor Senador, con la idea de finalizar esta etapa de consultas e informes el próximo jueves.

De esta forma, cumplo con el compromiso asumido ante el señor Senador Alfie, adelantándoles que ya los estaríamos convocando para la próxima semana, si es que no tienen inconveniente.

SEÑOR ANTIA.- Es un gusto para nosotros volver a compartir esta jornada de trabajo.

Nuestro propósito es estar a la orden para escuchar las inquietudes de la Comisión, completando, de alguna forma, el trabajo entregado el 23 de marzo pasado.

Como anticipamos en la comparecencia anterior, hicimos llegar a la Comisión algunas modificaciones al proyecto original, que surgieron de la continuidad de nuestro trabajo, para lo cual recibimos valiosos aportes como, por ejemplo, el de la Suprema Corte de Justicia, con quien hemos interactuado y sabemos que fue convocada por esta Comisión hace un par de semanas, porque leímos la versión taquigráfica. En función de toda esta revisión, estamos en condiciones de entregarles un texto corregido, con una serie de ajustes menores, que podrán identificar claramente porque los agregados están subrayados, y lo que fue tachado así quedó. Esto lo tenemos en soporte electrónico, pero hoy trajimos varias copias.

Hay dos modificaciones de cierto relieve -las otras son menores-, que tienen que ver con un artículo nuevo que trata la problemática de las cooperativas que actúan en intermediación financiera, en la actividad de ahorro y crédito o en otros, e incluso en actividades de consumo, que podrían verse perjudicadas por el hecho de que estamos considerando, como parte de los conceptos que se integran a los intereses para configurar la usura, todos los gastos, comisiones, seguros, etcétera, lo cual podría incluir las cuotas sociales y los aportes de capital a las cooperativas. Como este ha sido un tema problemático porque se ha verificado la existencia de seudocooperativas que usan el marco legal de las cooperativas para realizar operaciones lucrativas, buscamos una fórmula que no sólo contemplara el interés de las que trabajan con auténtico espíritu cooperativo, sino que también pusiera límites a que, por el resquicio que se abre con la posibilidad de cobrar, queden excluidos los aportes de capital y

las cuotas de la consideración del monto pagado por intereses y otros conceptos. De esa forma procuramos que las seudocooperativas no se aprovechen de este marco con fines espurios.

SEÑOR MICHELINI.- Quisiera plantear una metodología de trabajo.

Pienso que se podría repartir el material que nos han traído y empezar a ver modificación por modificación.

Además, voy a realizar dos consultas. En primer lugar, quisiera saber si los seguros hechos por terceros están incluidos o excluidos del "spread", que es uno de los elementos que nos han planteado. En segundo término, me gustaría saber si el tema del envío del resumen de cuentas estaría fuera del costo del "spread" o si sería optativo para los clientes.

SEÑOR ANTIA.- Las modificaciones que vamos a explicar con más detalle, son de dos órdenes: ajustes menores –que están identificados, como pueden ver en el texto, con letra más clara, subrayado y con las tachaduras correspondientes- y dos artículos nuevos, el de cooperativa de ahorro y crédito –que le vamos a pedir al economista Polgar que lo explique con más detalle- y el de la intervención preceptiva del Instituto Técnico Forense, en lo que hace a todo lo previo al remate en los casos de incumplimiento de obligaciones para determinar o no la existencia de usura. Este último lo hemos modificado -después de muchas conversaciones con la Suprema Corte de Justicia- y, si bien no tuvo el aval final de los miembros de la Corporación en esta Comisión de trabajo, porque no tuvimos ocasión de trasmitírselo dado que esta situación se produjo antes de poder realizar esa reunión final, creo recoge buena parte de los puntos de vista que nos hicieron llegar y busca un camino operativo para llevar a cabo con eficacia esta tarea.

De modo que, si a los señores Senadores les parece oportuno, le daría la palabra al economista Polgar para que se refiera a lo que, después del artículo 7º figura con en letra más clara con el nombre de "artículo nuevo". Se trata de la disposición que refiere a intereses usurarios y aportes de capital y cuota social de cooperativas. Luego, quizá, la doctora Natalia Acosta hará referencia al artículo 13, "Ámbito judicial", sin desmedro de que dialoguemos a los efectos de evacuar las dudas que vayan surgiendo.

SEÑOR POLGAR.- Con respecto a las modificaciones del artículo 7º relativo a intereses usurarios, aprovecho a evacuar la consulta del señor Senador Michelini con respecto a los seguros, inquietud que nosotros también recibimos en conversación con la Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras (AUDEA) en el Ministerio. A su vez, tal vez la delegación del Banco Central quiera agregar algo respecto a cómo ha sido la práctica en la parte de la reglamentación de la regulación vigente que, si bien hay una mención explícita a los seguros en este texto, a diferencia del vigente, en ambos casos se consideran incluidos los conceptos de seguros y podemos explicar por qué es lo más conveniente.

Algunos cambios, tal como decía el señor Antía, son autocontenidos o de menor envergadura en artículos anteriores. En el artículo 7º hay un primer cambio, un agregado, porque además del cargo anual, hablamos de los recargos por compras en el exterior a ser excluidos del cálculo de la tasa de interés implícita. En realidad, estamos haciendo mención explícita, en este caso, a los seguros porque, si bien parecía ser suficientemente abarcativo cuando se establecía que era por cualquier otro concepto, en este caso lo nombramos a título expreso porque buscamos recoger específicamente lo que ha sido una práctica muy habitual en el mercado, en cuanto a disfrazar tasas de intereses en ventas de seguros que no son tales, porque no cualquiera puede tener un seguro y, además, la mayor parte de los casos refiere a autoseguros.

Entendemos que esto no atenta contra el desarrollo de los seguros que puede ser una práctica deseable. Por ejemplo, una firma que desea asegurar -sobre todo por caso de muerte- a quienes le está prestando dinero, tiene un costo cierto y lo que está reduciendo, en definitiva, es su morosidad, porque equis porcentaje de la población baja el riesgo. Es una metodología de trabajo en la que no corresponde comenzar a deducir determinado tipo de costo en la consideración de la tasa. Hay otros que podrán invertir más en la información sobre su cliente y eso no se deduce, pero lo que nosotros seguimos deduciendo son esas 90 UI por cliente y por conjunto de operaciones. Si los

señores Senadores desean más detalles, pueden recurrir a cómo el Banco Central ha llevado a la práctica su reglamentación al respecto.

En lo que tiene que ver con el otro punto que también señalaba el señor Senador Michelini relativo a cómo funciona en la práctica el envío de los estados de cuenta, puedo decir que corresponde a un subconjunto constituido por el envío de los estados de cuenta de las tarjetas de crédito. Se ha instrumentado a nivel de la reglamentación que en la práctica, cuando es optativo para el cliente recibirlo o no, se puede cobrar.

SEÑOR GAMOU.- Sé que de acuerdo con el lenguaje que ustedes manejan, semánticamente la pregunta que voy a hacer puede parecer una tontería, pero estoy pensando en la gente que lee los proyectos de ley. Ustedes establecen que un porcentaje mayor al 60% de la tasa media de interés se considera usura, pero supongamos que se fija que la tasa media de interés es del 20%. Concretamente, ¿cuándo se considera usura? ¿Cuando hablamos de un 80% de tasa de interés o cuando hablamos de un 32%? Digo esto porque creo que es muy importante lo que este proyecto de ley trasmite y, aunque sé que se trata de un problema semántico, hay que aclarar bien la idea. No sé qué solución hay para poder trasmitirla correctamente, pero sin duda aquí muchas veces juega el conocimiento vulgar y algunas personas pueden preguntarse qué tipo de solución se les está dando cuando se puede cobrar un 60% más de lo que está. Disculpen por la pregunta, pero son interrogantes que a veces surgen en la calle.

SEÑOR POLGAR.- La intención es tomar un 1.6%. Mantuvimos la redacción del título actual, pero cualquier sugerencia que coopere en mejorar la claridad, es bienvenida y de recibo.

SEÑOR MICHELINI.- Obviamente, nosotros podemos hacer sugerencias y modificarlas. En tal sentido, sería bueno que el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central también hicieran sus sugerencias, porque cuando empezamos a redactar en estos temas muy específicos, podemos aclarar a la gente sobre el objetivo correspondiente. Por lo tanto, sería bueno recibir propuestas, también, de quienes nos visitan.

Es claro que, con respecto a los seguros que son propios, hay una suerte, un poco promiscua, de incluir en ellos lo que la tasa no da y de estar dentro de una tasa no usual, que quizás lo es; pero cuando los seguros no son propios, de empresas serias, cuando hay notoriamente un agregado, incluso cuando en la misma casa se aceptan créditos con seguros y otros sin ellos para dejar tranquila a la familia, no me quedó claro si están o no incluidos.

SEÑOR CANTERA.- Voy a hacer una aclaración respecto a lo que es hoy la práctica o el tratamiento que el Banco Central da cuando analiza operaciones de crédito para verificar el cumplimiento de los límites a las tasas de interés y los casos en que existe incorporado un seguro en el costo de ese financiamiento.

Sabemos que la actividad aseguradora está regulada por ley y sólo puede ser realizada por aquellas empresas que estén autorizadas. Por lo tanto, el Banco Central considera que un seguro es válido siempre que se cumpla la condición de que sea cubierto por una empresa autorizada a tales efectos y se trate de un servicio aceptado expresamente por el cliente. Si una empresa decide tomar un seguro de crédito contra toda su cartera de crédito, no puede trasmitirlo por la vía de un costo separado de la tasa de interés al cliente, salvo que haya obtenido de él una conformidad expresa en el sentido de que es él quien toma el seguro. Entonces, la empresa se transforma en un intermediario entre el cliente y la empresa aseguradora, y es el cliente el que compra un seguro para que, en caso de fallecimiento, su deuda quede cubierta.

SEÑOR MICHELINI.- Me quedó claro que cuando es un seguro a toda la cartera no va, porque estamos generando una situación no transparente en cuanto a qué es lo que se incluye en la tasa de interés. Cuando se trata de un seguro en el que la institución financiera actuó de intermediaria, eso no estaría considerándose dentro de la tasa de interés, porque quien toma el seguro sería el propio cliente. La pregunta es: ¿eso dónde queda clarificado en el proyecto?

SEÑOR CANTERA.-Yo quería aclarar cuál es el tratamiento que da el Banco Central en la actualidad, cuando analiza una operación de crédito para verificar que se cumple con los límites de tasas de interés. Creo que el economista Polgar puede aclarar mejor cómo esto está contemplado o cómo eventualmente podríamos aclarar más este punto en el proyecto de ley.

SEÑOR POLGAR.- El contador Cantera explicaba el tratamiento que se da hoy a la temática de los seguros. El espíritu de lo que estamos presentando difiere en el sentido de que, en todos los casos, el cargo por seguro exigía tasa de interés, pues si uno quisiera mantener el espíritu de la ley, en la implementación, para que ese seguro pudiera ser excluido –por supuesto, tiene que ser verdadero e implementado de la forma que explicaba el contador Cantera pues, de lo contrario, estamos ante otro problema-, como contrapartida uno tendría que exigir que la tasa fuera más barata, ya que dado que paga un seguro, eso debe verse reflejado en la tasa. Como eso es impracticable y, en definitiva, se refiere a lo que quise explicar en mi intervención anterior, en el sentido de que hay muchas formas y tecnologías diferentes de trabajo que cada empresa o particular puede aplicar, en los casos en que se decida recurrir a un seguro la empresa tendrá un costo y un beneficio, y no se altera la concepción del problema de la usura. Por lo tanto, nosotros nos inclinamos –el texto lo refleja- a que el seguro también sea incluido. Entendemos que ello no representa ningún perjuicio para la industria del seguro, ya que los empresarios o particulares que quieran asegurarse contra ese riesgo de incobrabilidad por causa de muerte, siguen teniendo un incentivo económico para hacerlo. Lo otro sería un beneficio adicional que tiene que ver con el desarrollo de los seguros y, a nuestro juicio, complica la implementación y el control, y termina siendo, en la práctica, una de las válvulas de escape. Nosotros quisimos, específicamente, controlar lo que ha sido una modalidad en la práctica de eludir la reglamentación vigente.

SEÑOR MICHELINI.- Partimos de la base de que lo que dice el economista Polgar va en la buena dirección, en el sentido de que si una empresa pone una tasa, tendrá una serie de implementos, de atractivos, para tomar ese crédito, y de que no podemos estar digitando desde el Banco Central o desde el Parlamento los diferentes componentes. También es cierto que se puede dar la circunstancia de que haya empresas que trasmiten distintos mecanismos de seguridad de su cartera; por ejemplo, cuando se asegura toda la cartera no necesariamente se cubre todo el capital ni los riesgos que esa empresa tiene; esto es distinto a cuando existe un seguro directo a la persona. Por ejemplo, estoy pensando en algunos créditos hipotecarios que afectan no sólo a los deudos, a la familia, sino a la forma de vida de estos, porque se da el caso de que el jefe de familia tiene una cierta entrada de dinero, puede pagar un crédito, lo solicita para pagar la hipoteca de una casa, y cuando muere estos ingresos ya no están y los topes de las jubilaciones hacen imposible seguir pagando esa deuda. Esto genera una situación por la cual el núcleo familiar no sólo se ve afectado por la muerte del integrante de la familia, sino también porque su vida cambia completamente. La realidad es que la retribución por concepto de seguridad social, aunque se trate de sueldos altos, no alcanza a cubrir estos gastos. Entonces, lo ideal sería que algunas de estas deudas –en especial las hipotecarias- fueran cubiertas por seguros. Sé que hay quienes lo reclaman para todos los casos.

Hay quienes dicen que esta es una cuestión de la empresa, que ésta podrá hacer la propaganda que estime conveniente y estará más o menos controlada por el Banco Central. Otra cosa sería que nosotros incorporáramos un mecanismo por el cual, con mucha transparencia, se supiera que una determinada persona está asegurada. Si eso ocurre –incluso podríamos poner topes para esos seguros-, nos estamos yendo a algún punto más que, en definitiva, la familia no lo gana en tranquilidad. Entonces, el razonamiento sería dejar el seguro aparte y bajar la tasa de usura. Eso está bien pero, aunque alguien pueda decir que hay mucho margen, la reflexión es que si alguien hace bien las cosas y contrata un seguro, solamente estará la intermediación porque la empresa no se aseguró a sí misma, sino al cliente. Me pregunto si eso no implica un beneficio para el cliente.

Mi duda surge porque quizás estamos poniendo un tope para que pongan todo el producto allí y posteriormente ganará el que ofrezca el mejor producto. Durante la crisis de 2002, todos vimos que a la gente se le dijo cualquier cosa y cuando se entra a una institución financiera o a un banco –no sé si le ocurre a todo el mundo- nos sentimos desguarnecidos.

Dejo planteada esta reflexión y, además, el pedido de que se analice esto por parte del Poder Ejecutivo para, en todo caso, poder tener una cláusula que especifique lo relativo a ese beneficio para el cliente de poder contar con un seguro privado autónomo. Lo peor sería que se le dijera a alguien que

esta situación no está incluida en un seguro y, al mismo tiempo, una muchacha en la puerta de la institución se lo esté ofreciendo. Eso no sería ilegal.

SEÑOR ANTIA.- La filosofía de este enfoque es bastante amplia en el sentido de sumar a los intereses propiamente dichos, otros gastos o conceptos que suelen estar asociados a la actividad crediticia o financiera. Se apunta a limitar las posibilidades de eludir la normativa, de que se produzcan fugas y es con ese espíritu que se incorpora el seguro a texto expreso, entre los conceptos que están afectando lo que será el numerador de esta relación para definir la tasa de interés, como son el flujo de pagos por intereses, etcétera.

Entiendo lo que sostiene el señor Senador Michelini en cuanto a que sin duda el seguro es un elemento que puede dar tranquilidad a todas las partes en una transacción financiera, tanto al acreedor como al deudor; pero lo que está por detrás es la idea de que si hay un seguro habrá un riesgo menor, lo que debería reflejarse en la tasa de interés. De este modo, habría una especie de compensación entre un mayor costo por concepto de seguro y, eventualmente, una menor tasa de interés, que las instituciones financieras no tienen ningún obstáculo para aplicar, cuando se enfrentan a un prestatario que ha contratado, por ejemplo, un seguro de vida. Entonces, si hay un riesgo menor, la institución financiera podrá asociar a ello –y debiera hacerlo, si realiza bien su práctica financiera- una tasa de interés menor, y al proceder de esta forma, evitamos un sesgo eventualmente intervencionista; es decir que aceptamos ciertos seguros que, a la vez, son de difícil regulación, como, eventualmente, los que tienen que ver con créditos de largo plazo o hipotecarios, y no otros.

Creemos que una norma de carácter general como la que pretendemos, es mejor y deja menos lugar a posibles fugas. Si el mercado funcionara correctamente, un riesgo menor –que está asociado a la existencia de un seguro- debería reflejarse en una tasa de interés menor.

SEÑOR VEAS.- En la práctica, el costo de los seguros de las empresas que están autorizadas y trabajan en este ramo, es del orden del 1% anual, y no más que eso. Entonces, si se me pregunta si el poner un tope significa limitar el uso de los seguros, digo que no, porque los márgenes que estamos manejando en la ley son suficientemente amplios como para que las empresas estén integrando ese concepto sin limitar su uso.

SEÑOR MICHELINI.- Entiendo la razón y los fundamentos que naturalmente han sido evaluados y que me parecen importantes. Asimismo, me pregunto si podría ocurrir que para otorgar un crédito se pidiera a la persona que lo solicita que llevara un seguro, ésta saliera del local con una serie de direcciones que le diera la empresa, sin indicarle expresamente una, se dirigiera a una aseguradora, realizara el trámite, consiguiera el crédito, y no estuviera dentro del "spread"? ¿Podría ocurrir tal cosa de acuerdo con la normativa tal como está planteada?

SEÑOR POLGAR.- Ese razonamiento tiene dos partes. Con respecto a la primera, contesto que sí puede ocurrir; para nada eludimos el desarrollo de los seguros y creemos en la bondad de éstos. Ya fue explicado que las empresas y los particulares que están en este negocio pueden elegir contratar seguros para bajar el riesgo de sus colocaciones. Tal vez alguien en esta mesa tenga algún seguro que haga las funciones de la situación que planteaba el señor Senador Michelini; por ejemplo, en el caso de un inmueble. En créditos más grandes, más estructurados, desconozco si es una práctica habitual, pero en otro tipo de negocios comerciales se puede exigir, así como se solicitan garantías, un seguro, por ejemplo, contra granizadas, sequías o algún fenómeno climático, que si el deudor o potencial deudor lo presenta, en definitiva se transforma en una especie de garantía, pudiéndose acceder a un mejor producto. Si uno accede a un crédito de esa magnitud y está dispuesto a comprar un seguro para cubrir ese riesgo, nada lo inhibiría de hacerlo, porque es algo que se vende por separado. Nosotros analizamos el tema y mantuvimos reuniones con la AUDEA en las que nos acercaron sus inquietudes.

Continuando con la consideración de los artículos que sufrieron mayores modificaciones y que merecen alguna explicación, debo decir que hay un nuevo artículo al cual nos tomamos la libertad de numerarlo como "7 prima", simplemente para ordenar la discusión y mantener la numeración del Mensaje del Poder Ejecutivo que tienen los señores Senadores. Este artículo nuevo "intereses usurarios y aportes de capital y cuota social de cooperativas", como decía, lo ubicamos entre el 7º y el

8º. Comentábamos que aquí hay un trabajo que venimos realizando en paralelo, porque pensamos que debe tener un tratamiento por separado. Conversamos con los distintos participantes -cooperativas de intermediación financiera, Comisión Honoraria del Cooperativismo, Auditoría Interna de la Nación- y trabajamos en forma conjunta con el Banco Central en muchas de las connotaciones. En el resto del texto buscamos no interferir en la práctica de las cooperativas de intermediación financiera, en la que los aportes de capital y las cuotas sociales que se cobran a los socios, en este caso están excluidos, porque en la redacción que le damos no son ni gastos ni tasas de interés y, por tanto, no hay una intromisión en esos valores.

Dada la problemática que quedó en evidencia luego de la crisis de 2002 acerca de la situación de usura vinculada con instituciones cooperativas que, en principio y dado su comportamiento, parecería que buscan la forma jurídica cooperativa no por su finalidad sino por los beneficios tributarios y de otro orden que puedan tener, lo que hicimos fue establecer tres condiciones -que conversamos con los cooperativistas- de acuerdo con las cuales podría asociarse a esas cooperativas que han tenido esta práctica en el mercado. De no cumplirse esas tres condiciones –no nos pronunciamos sobre otras connotaciones de ser cooperativa o no-, tiene que computarse, a tasa de interés, la cuota social y el aporte de capital, que ha sido uno de los vehículos tradicionales de elusión de la normativa vigente. Pero si reúnen estas condiciones en un mecanismo que prevemos que se puede implementar y que conversamos con la Auditoría Interna de la Nación, obtienen una especie de certificado. Pueden incluir las cuotas sociales y excluir los aportes de capitales del cálculo de la tasa, aquellas cooperativas que se presenten y cumplan estas condiciones fácilmente verificables.

Como el mercado es dinámico, habrá que estar alerta pero, en principio, pensamos que sin crear una real distorsión en las cooperativas genuinas, es lo que se puede hacer y creemos que es efectivo.

El literal a) habla de la concentración de la propiedad del capital social en pocas manos y el b) se refiere al caso de que tuvieran pasivos financieros que no estén financiados por particulares. Se hace una lista de prácticas habituales de financiamiento de estas cooperativas genuinas y se habla del funcionamiento fundamental de las asambleas ordinarias que son de frecuencia anual. Acá no lo dijimos pero, de acuerdo con la reglamentación, son de frecuencia anual y es allí donde tiene intervención la Auditoría Interna de la Nación.

SEÑOR GAMOU.- ¿Cuál es el porcentaje mínimo en el literal c)?

SEÑOR POLGAR.- Está establecido por la Auditoría Interna de la Nación.

SEÑORA ACOSTA.- Eso lo dejamos a criterio de la Auditoría Interna, que es la que regula estas cosas. Al respecto, ayer de tarde nos confirmó que esta era la mejor redacción, porque ellos evalúan, por ejemplo, si lo hacen sobre el total de participantes; es decir que aplican diferentes criterios. Por tanto, no puedo contestarle con precisión en este momento, pero la Auditoría nos informó que era conveniente dejarlo a su criterio.

SEÑOR MICHELINI.- ¿La Auditoría tendría que comunicar mensualmente? En el inciso final se expresa: “La Auditoría Interna de la Nación comunicará mensualmente al Instituto Técnico Forense, al Área de Defensa del Consumidor de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas y al Banco Central del Uruguay la nómina de cooperativas que cumplan con las condiciones exigidas”. ¿Se tiene que revisar mensualmente si cada cooperativa está cumpliendo, o se puede ser más flexible y decir, por ejemplo, “periódicamente”?

SEÑORA ACOSTA.- Podría ser periódicamente. De todas formas, llamo a desdramatizar la cuestión, porque parece un trámite muy engorroso y muy burocrático, y sin embargo no lo es. Digo esto porque en esta situación, las cooperativas que pretendan que se excluya la cuota social del cómputo de la tasa, comparecen voluntariamente a pedir la certificación de la Auditoría a través de un certificado que tendrá una validez de un año. Esto lo va a reglamentar la Auditoría, pero no va a poder ser inferior al año porque las asambleas son anuales. Entonces, por ejemplo, para poder confirmar o certificar lo que

dice el literal c), tendrá que tener una duración de un año. Se expide el certificado y después la cooperativa lo fotocopiará, lo guardará, etcétera, pero no tendrá que ir cada vez.

SEÑOR MICHELINI.- Entonces la cooperativa pide la certificación a la Auditoría y ésta se la da por un año. En eso estamos de acuerdo. De modo que la Auditoría manda un documento todos los meses por ese certificado, pero lo que tendría que hacer es comunicar, anual o periódicamente, y dar las bajas o las altas cuando ellas ocurran. De otro modo, puede ocurrir que equis cooperativa cumple en determinado mes, cuando ya sabemos que se le dio un certificado por un año.

SEÑORA ACOSTA.- Está bien.

SEÑOR MICHELINI.- Después la reglamentación puede ser más estricta. Porque si no, mañana alguien puede decir que este trabajo se tiene que hacer cada dos meses y, entonces, hay que cambiar la ley.

SEÑOR GAMOU.- Coincido con el señor Senador Michelini con relación a que no sea todos los meses, pero haría más énfasis en "apretar las clavijas" en el literal c), en cuanto al porcentaje de socios. Digo esto porque ayer casualmente me vino a ver gente de las cooperativas de consumo, quienes están con una piedra en cada mano a raíz de la ley de consolidación de adeudos. En su visita, me hicieron un comentario sobre determinada cooperativa de crédito –que tiene el nombre de un departamento- que a pesar de tener la mayoría de sus socios en Montevideo, las asambleas las hace en Artigas. Por lo tanto, repito, coincido en "apretar las clavijas" en el literal c) y en que no sea todos los meses.

SEÑOR POLGAR.- Creo que de los cambios que se proponen, el que merece una explicación más detallada es el del artículo 13, el del ámbito judicial, que refleja parte de la elaboración hecha con el grupo de trabajo de la Suprema Corte de Justicia. En este aspecto, solicitaría a la doctora Natalia Acosta que nos explique el contenido de esta disposición.

SEÑORA ACOSTA.- Antes que nada quiero hacer una precisión, porque leyendo la versión taquigráfica en oportunidad de la comparecencia de los representantes de la Suprema Corte de Justicia, veo que se cita mi nombre y se dice que soy la autora del proyecto, lo que es un error, ya que soy doctora y no la autora. Con esto no quiero tomar distancia del proyecto, pero sería muy pretencioso arrogarme la autoridad. Esto quiero dejarlo muy claro porque me parece que corresponde hacerlo.

Con relación al artículo 13, el martes dijimos que habíamos detectado tres grandes problemas en la aplicación de las normas vigentes: en primer lugar, por un marco legal difuso; en segundo término, por la ausencia de una policía administrativa, y por último, por la inaplicación de las normas en las sedes judiciales. Concretamente, nos estábamos refiriendo al artículo 2º del Decreto-Ley Nº 14.887, que decía que los jueces no darán trámite a ejecuciones cuando se persiguieran créditos usurarios. Las razones por las que no se aplica este artículo pueden ser varias y supongo que los jueces habrán hablado de esto en su comparecencia en esta Comisión. Entre las que nosotros encontramos, más allá del marco legal difuso, está la que tiene que ver con la especialización o las dificultades para el cálculo, y la constatación de la existencia de intereses usurarios. Por eso previmos en el artículo 13 que preceptivamente se constatara la existencia o inexistencia de esos intereses y dispusimos que fuera el Instituto Técnico Forense, como cuerpo especializado del Poder Judicial, el que lo hiciera.

En esta instancia también llamo a desdramatizar, porque parece que se agrega una nueva complejidad al proceso y que se burocratiza una vez más, pero no es así. Simplemente se trata de profundizar una norma que actualmente está vigente, además de mejorarla, porque prevemos que se haga este examen una vez trabado el embargo, garantizando con ello el derecho al crédito de los acreedores. De esa manera, protegemos al acreedor y al deudor.

Actualmente, la defensa debe ser ejercida por el deudor, cuando en realidad serían los jueces quienes deberían previamente examinar si se persigue el cobro de un crédito usurario. Sabemos que los deudores tienen muchas dificultades, ya sea por ignorancia, por pago de tributos o

por diferentes problemas de acceso a la Justicia, y por ello están prosperando los cobros de créditos usurarios.

En un principio presentamos una redacción que ahora mejoramos a través de diferentes acuerdos alcanzados con la Corte, aunque la redacción definitiva todavía no está consensuada, porque tenemos una discusión con la Comisión de ese organismo en cuanto a quién debería hacer el cálculo.

De todas maneras, voy a señalar a continuación –porque me parece importante hacerlo- cuáles son los documentos que entendemos que quedarían exceptuados de ese cálculo: “todos los títulos cuyo monto nominal original pactado supere el equivalente a 250.000 UI”, “los cheques bancarios y letras de cambio”, “los vales, pagarés y conformes cuyo acreedor sea una institución de intermediación financiera” y otros títulos que están previstos en el artículo 353 y 377 del Código General del Proceso, que ya de por sí se sabe que no son usurarios.

Entonces, para clarificar “contrario sensu” cuáles son concretamente los títulos que van a tener que ser estudiados por el Instituto Técnico Forense, detallo lo siguiente. Los instrumentos privados suscriptos por el obligado o su representante previo reconocimiento de firma o con su firma ratificada ante escribano público, los vales pagarés y conformes cuando no provengan de una institución de intermediación financiera, las facturas de venta de mercaderías suscriptas por el obligado a su representante, y los créditos hipotecarios y prendarios inscriptos, en cuya escritura el deudor haya renunciado a los trámites ejecutivos, siempre y cuando el monto nominal original pactado sea inferior a 250.000 Unidades Indexadas.

Quiere decir que son pocos los títulos y no sabemos el número exacto porque, como dije, la Comisión de la Corte no pudo darnos el número, pero queda muy reducido el de aquellos que van a tener que ser estudiados preceptivamente por el Instituto Técnico Forense.

SEÑOR MICHELINI.- Obviamente que si el Poder Judicial no funciona, nada de esto funciona, y en ese caso no garantizamos el derecho de los acreedores, de los deudores y además quitamos el crédito formal. Si quien presta no puede cobrar, no va a prestar o lo hará por atrás de la ventanilla; por otra parte, si quien busca el crédito no tiene defensas y le pueden hacer cualquier cosa, el temor lo va a llevar –como a otros- a no pedir el crédito.

Ahora, la pregunta que me formulo, en primer lugar, es la siguiente: ¿no deberíamos poner por la positiva esta última expresión de la doctora, con respecto a qué es lo que está incluido? En segundo término, más allá del Instituto Técnico Forense, ¿no habrá que establecer en la ley una “fórmula” -entre comillas- económica, para que cualquier juez, previa ayuda del Banco Central a la Justicia, la aplique desde su computadora y sepa cómo está la situación? Además, hay que tener en cuenta que a veces se está ante casos que son en distinta moneda, otros en los que hay multas o recargos, etcétera.

Por lo tanto, me parece que deberíamos establecer algo relativamente simplificado -quizás no sea posible- de tal manera que quien preste sepa que en la medida en que no esté en situación usuraria, cobraría rápido, porque es rápido el trámite. Si cometió usura, entonces se atendrá a las consecuencias.

Los trámites para demostrar la usura son muy engorrosos y complejos. Generalmente, quien recibe el préstamo no sabe si se trata de usura, y teme tirarse contra alguien económicamente más poderoso, que además cuenta con un plantel de abogados. Si la ley tuviera una fórmula clara y transparente que incluyera una referencia móvil todos los meses, sería mucho mejor que todos estos procedimientos, que tal vez tendrían que estar igual, pero en segunda instancia. De esta forma, la ley tendría una claridad sustancial. Pienso que eso sería más efectivo que los propios topes –que deben existir, por supuesto-, porque también es complicado si alguien comete usura y sabe rápidamente que lo hace.

SEÑOR GAMOU.- En lo que tiene que ver con este artículo, tengo sensaciones encontradas. En el literal b) se excluyen los cheques bancarios y, en realidad –como me decía hace un tiempo el señor

Subsecretario Bergara-, el tema no es que a veces haya usura en los cambios de cheques, sino que siempre la hay; también es cierto, sin embargo, que los cambiadores corren ciertos riesgos. Entonces, si con esta ley se va a un extremo demasiado antiusurero, correríamos el riesgo de que determinadas personas que no pueden acceder a un crédito bancario, directamente se queden sin financiación. Todos sabemos que por un cheque de 100 se recibe 88.

Concretamente, el pagaré del prestamista sí entraría en esa categoría en la cual el Juez tiene que determinar si hubo o no usura. Sabiendo, como lo saben todos ustedes, que hecha la ley, hecha la trampa, puede suceder que, además de hacer firmar un pagaré, el prestamista también exija un cheque bancario que lo cubra. Reconozco que es un tema engorroso, pero podría suceder que el prestamista, para ejecutar al deudor, no presente el pagaré, sino el cheque de respaldo. Entonces, ¿ustedes creen que con esta redacción el deudor estaría amparado en ese caso?

SEÑORA ACOSTA.- El problema es que son dos temas distintos. El hecho de que se excluya el cheque no quiere decir que estos nunca vayan a ser usurarios; lo que sucede es que no lo podemos saber por el monto, y los intereses que se cobran ya están determinados por la ley y son los corrientes. Entendíamos que no tenía sentido la preceptividad del pasaje al Instituto Técnico Forense porque son intereses legales, que están previstos en el Decreto–Ley Nº 14.412.

Naturalmente, cuando se falsea el monto es algo distinto, pero en ese caso estamos en otras hipótesis, a las que no podemos ingresar porque las desconocemos. Además, serían de una casuística imposible de conciliar en una ley.

SEÑOR ANTIA.- Con respecto a la inquietud que plantea el señor Senador Michelini y que hemos visto también en la versión taquigráfica de la sesión anterior, debo decir que resulta notorio que no existe claridad total sobre el punto relativo a las condiciones que se pueden considerar de usura, aunque a quienes estamos familiarizados con el tema nos resulte comprensible. Incluso, el señor Senador Gamou preguntó qué significaba ese 60%, si se trataba de un monto adicional o porcentual.

Ese tipo de aspectos nos llevaron a pensar en la posibilidad de acercar a la Comisión –de paso consultamos a los señores Senadores en tal sentido- una especie de anexo técnico que, eventualmente, dada la complejidad del tema -y si se considera oportuno o es una práctica habitual de la tarea legislativa-, podría formar parte de la ley. En ese anexo podría precisarse qué entendemos por "tasa interna de retorno", que es la que vamos a usar como elemento clave para definir la existencia de usura, cuando se compara con la "tasa de referencia", que es la que provee el Banco Central. También se podría incluir algún ejemplo para distintos segmentos de crédito, de forma de contribuir en un tema que, sin duda, es complejo.

Para ilustrar esto, voy a mencionar que en una conversación que mantuvimos con un grupo de abogados en el Centro de Relaciones de Consumo de la Facultad de Derecho, se nos realizó la misma demanda de claridad conceptual, porque esos profesionales, tal como lo manifestaron, no cuentan con las herramientas necesarias para comprender y calcular estas cosas. Quizás esos problemas tengan que ver con la Facultad o con otros asuntos que nosotros no podemos resolver, pero en función de eso fue que pensamos en presentar, en una próxima comparecencia en esta Comisión, un anexo técnico que trate de reflejar esto con las fórmulas que correspondan y con la mayor claridad posible. Esa sería la contribución que se nos ocurrió realizar a fin de satisfacer esta inquietud.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy en condiciones de afirmar que lo que plantea el economista Antía es perfectamente posible. Puedo mencionar lo que ha sucedido en estos últimos días, en que hemos estado leyendo bastante sobre tratados de inversiones y de libre comercio, y precisamente, una de las características que tiene ese tipo de documentos es que, con rigurosidad extrema, incluyen definiciones de todos los conceptos que en ellos se manejan. Por tal razón, creo que en este caso, en que se trata un tema muy complejo, esa práctica ayudaría mucho, incluso para la posterior aplicación de la ley.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que el esfuerzo que están haciendo nuestros visitantes apunta en esa dirección. Los anexos pueden ser parte de la ley, tal como ocurre en la Ley de Presupuesto. De todas

maneras, me atrevería a pedir que se hiciera un esfuerzo adicional para incluir fórmulas en el texto de la ley. En ese sentido, si no recuerdo mal, hay una experiencia en la ley vinculada con la Unidad Indexada, en la que se incluyó la fórmula en el propio artículo. Quizás en este caso podría consultarse la forma en que se procedió en aquella oportunidad. Me parece que cuanto más clara sea la ley, más fácil resultará aplicarla.

Es cierto que no estar advertido de la ley no implica que se esté eximido de cumplirla. Eso está claro, pero con la experiencia todos hemos aprendido que no sólo hay que hacer las leyes, sino también difundirlas, para que su cumplimiento por parte de la mayoría haga que se cumpla por parte de todos. En definitiva, se trata de reglas de juego, pero entiendo que si pudiéramos hacer ese esfuerzo para lograr mayor claridad, por lo menos nos quedaríamos más tranquilos, aunque finalmente el tema siguiera siendo tan engorroso que ese objetivo no pudiera cumplirse. Aclaro que no quiero evaluar por el cumplimiento del objetivo, sino simplemente por la realización del esfuerzo de tratar de incluir fórmulas aclaratorias.

SEÑOR POLGAR.- Con respecto a la claridad de la fórmula, debo decir que creemos importante que el concepto de tasa de interés, que no estaba bien explicitado en el marco legal vigente, quede claramente determinado en este caso, aunque ello resulte difícil de lograr; no hay que olvidar que una cosa es que sea difícil y otra que sea ambiguo. En ese sentido, creo que es fundamental lo que se ha hablado aquí sobre claridad y difusión. Gran parte del problema en la filosofía del proyecto era empezar a desenchufar la máquina de hacer problemas, y teníamos dos órbitas: una de ellas es cuando es demasiado tarde y ya hay vales o pagarés en condiciones usureras -en este caso tenemos la complicación del artículo 13-, y la otra es cuando la máquina está funcionando y utiliza la falta de certeza jurídica, la confusión, la falta de claridad, la ambigüedad, para producir problemas que en algunos casos terminan en situaciones de indefensión.

Creemos que hemos reducido el problema, lejos de complicarlo. La base de comparación es con respecto al marco legal vigente. El problema es confuso en sí, es bíblico y hemos investigado que incluso es prebíblico: hay citas de Aristóteles con respecto a los problemas de la tasa de usura.

En concreto, ahora hay una definición bien clara y mi respuesta es que la fórmula está en el texto. La propuesta del señor Senador Michelini es totalmente compartible y, si se entendiera necesario, la traeremos, pero la Tasa Interna de Retorno (TIR) es una fórmula. Puede estar explicitada en la ley, pero no va a ser fácil, es decir, no vamos a ver la fórmula y entender cómo se hace. Avanza en el terreno de eliminar cualquier duda de ambigüedad. Lo importante es que la policía administrativa sí va a saber realizar el cálculo; el Banco Central -con las potestades que esta ley le va a dar, en su ámbito de aplicación y como policía administrativa-, así como Defensa del Consumidor, saben cómo se aplica, y en ese sentido apostamos a avanzar a los efectos de eliminar los problemas. En la segunda parte, en la divulgación, en aquello que escape a la parte de contralor, sin duda que eliminar la ambigüedad contribuye, y la fórmula va en esa dirección.

Estamos haciendo un trabajo que no necesariamente apunta a llegar a un consenso -aunque esa es la ambición-, sino sobre todo a aprender. Hay un punto final, porque alguien va a tener que realizar esa actividad preceptiva de tomar un vale y decir qué pasa con él. En el grupo de trabajo tenemos una excelente experiencia de trabajo en conjunto; hay muchas modificaciones de otros artículos, en los que ellos tienen mucha experiencia y no hacen al corazón de a quién le toca hacer ese trabajo. Nosotros tenemos una posición que es como está previsto aquí: que sea dentro del Poder Judicial. Pensamos que es relevante que sea así y que tendría que quedar bajo su responsabilidad, aunque después lo tercerice, pero que no corresponde dárselo a otro Poder del Estado. Nos parece que, más allá de las complicaciones de relacionamiento interinstitucional e interpoderes, crearíamos más burocracia, y parte de las demoras de un trámite judicial ya no serían responsabilidad de la Justicia sino de otro Poder del Estado. En todo caso, pensamos que hay que trabajar en mejorar las condiciones para que se haga conforme a lo que incluso establece la legislación vigente.

Nosotros leíamos los comentarios y críticas vertidas en la sesión pasada, y encontramos una referencia respecto a la dificultad y a lo ininteligible de la fórmula tasa que estamos proponiendo. La Tasa Interna de Retorno no es un invento nuestro, desafortunadamente, porque fue una gran contribución al mundo de la matemática financiera en su momento. Lo nuestro es mucho más humilde:

simplemente la aplicamos para eliminar la ambigüedad. De manera que toda la discusión sobre logaritmos que planteaba el señor Senador Alfie está reflejada en lo que es la Tasa Interna de Retorno. Un juez no tendrá que toparse con un solo logaritmo a lo largo de su vida, a no ser que demuestre interés por el tema. En otra parte está definido, también, cómo se expresan las tasas, y está establecido con claridad que son exponenciales; efectivamente, para hacer las conversiones habrá que hacer logaritmos, pero eso lo va a hacer la maquinita de calcular o la planilla de Excel. Es decir que no hay ambigüedad alguna, pero nos comprometemos a enriquecer la propuesta con la fórmula de la TIR en sus dos acepciones: si el pago es al principio del período, o a período vencido. Pensamos que el arte nuestro es buscar la forma de volver esto instrumentable, y la tasa de interés podrá ser complicada hasta que se entiende; después no es para nada complicada, y a lo largo del camino hemos discutido la fórmula con muchos abogados.

Si entendí bien, como forma de trabajo, y si el señor Presidente así lo dispone, estaríamos incorporando este borrador que nos sugirieron y acercando un anexo técnico sobre la fórmula de la Tasa Interna de Retorno.

SEÑOR ANTIA.- La idea central era exponer las modificaciones principales y escuchar sus inquietudes. Creo que lo hemos logrado.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 18 tiene alguna modificación.

SEÑORA ACOSTA.- Este artículo ha sido modificado recogiendo una sugerencia planteada por la Suprema Corte de Justicia que nos pareció muy adecuada y que tiene que ver con la vigencia de la ley, porque en la medida que tiene disposiciones procesales que son de aplicación inmediata, es bueno aclarar cuál va a ser la vigencia de la ley. Dicho artículo dice: “Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las obligaciones contraídas con posterioridad a su entrada en vigencia, salvo lo previsto en el artículo 16”, que es el devengamiento de intereses moratorios en pequeños créditos, y eso sí se va a aplicar a las obligaciones que no estén extinguidas a la fecha fijada.

SEÑOR POLGAR.- Durante el tratamiento del tema de la usura surgió el problema, muy frecuente, de la situación de indefensión creada por las víctimas de usura, en lo que hace al timbre de ejecución judicial, conocido como el 1% de Impuesto a las Ejecuciones.

Eso no fue incluido en el proyecto de ley inicial de reforma tributaria, en el que la intención era eliminarlo; esto va a ser incorporado en las sucesivas visitas del Ministerio en consultas por el proyecto. La intención del Poder Ejecutivo es proponer que el timbre de ejecución judicial del artículo 482 de la Ley Nº 16.170, sea eliminado.

Esta sería una solución importante a una de las puntas de la problemática de la usura.

SEÑOR GAMOU.- Si el plan es eliminarlo, nos soluciona un problema porque, como bien decía el señor Senador Michelini, tenemos un “stalemate”.

En la Cámara de Representantes elaboramos un proyecto por el cual, con el solo inicio de un trámite y comprobando una mala situación económica –llamémoslo así-, se suspendía el pago de ese 1%, para poder dar un juicio. La “Cámara de los Lores” nos modifica el proyecto y determina que tiene que estar concedido; dicha iniciativa vuelve a la Cámara de Representantes y nosotros decidimos no aceptar la modificación de los “Lores”, y ahora tenemos que llevarlo a la Asamblea General. En ese sentido, es muy interesante la noticia que nos está dando el economista Polgar, porque si la idea es eliminar ese 1%, en definitiva, señores Senadores, podemos “seguir durmiendo en el banderín del corner”.

SEÑOR POLGAR.- Es una construcción que refleja las dificultades en la práctica de abordar el tema. El impuesto crea distorsiones muy grandes y todas las soluciones legislativas son muy complicadas; la contribución está en simplificar el problema en algo que es crucial, como es el caso de indefensión por usura.